



## “ACCIÓN: PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN PROCESOS DE DECISIÓN EN LA CONSERVACIÓN DEL TERRITORIO”

**ALLAN YU IWAMA**

DOCTOR EM AMBIENTE Y SOCIEDAD, INVESTIGADOR INDEPENDIENTE Y COLABORADOR DEL PROYECTO CEMADEN-EDUCAÇÃO, EMBRAPA E INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÕES EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA (IBICT), GRUPO DE TRABAJO CLACSO “ECOSISTEMA Y SOCIEDAD”.

**LUISA E. DELGADO**

DOCTORA EN PROCESOS SOCIALES Y POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA, MAGISTER EN ECOLOGÍA, INVESTIGADORA ASOCIADA AL LABORATORIO DE MODELACIÓN ECOLÓGICA (LME) DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ECOLÓGICAS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS, UNIVERSIDAD DE CHILE, GRUPO DE TRABAJO CLACSO “ECOSISTEMA Y SOCIEDAD”.

### INTRODUCCIÓN

La participación comunitaria es un aspecto muy importante en la toma de decisiones para la implementación de acciones relacionadas con la conservación de la biodiversidad y ecosistemas. Hay diversas propuestas para la conservación del ambiente – tales como la creación de áreas protegidas administradas por los Estados e iniciativas privadas de conservación –, pero muchas fracasan o no logran cumplir con sus objetivos, porque no contemplan la participación activa de los diversos actores sociales involucrados.

Las áreas protegidas han sido un instrumento importante para la conservación de los recursos naturales, aunque su creación se realiza generalmente sobre la base de directrices científicas y de planificación, con ausencia de consideraciones políticas o económicas, así como de participación social. En general, la aproximación clásica utilizada no considera la participación social, conocido como “*top-down*” (de arriba hacia abajo) con exclusión de las prácticas o intereses de la comunidad. Esta estrategia de participación basada en un proceso vertical no permite un empoderamiento real ni la incidencia efectiva en la toma de decisiones de la comunidad afectada.

Este modelo clásico puede contribuir a la degradación del ambiente del área protegida, así como también a la degradación de las culturas tradicionales que viven cercanas a estas. Ello ha generado conflictos históricos relacionados con el uso de la tierra, mantención de culturas tradicionales y áreas protegidas. Como resultado, surge una visión en conflicto entre desarrollo económico y conservación.

Por ello, la protección y desarrollo deben encontrar intereses en común, con un enfoque de planificación de escenarios participativos. En la búsqueda de soluciones, diversos organismos establecen programas que promueven cada vez más la participación activa de la sociedad como garantía para la

protección del medioambiente; ejemplo de ello lo constituye el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Este artículo describe los aspectos positivos de la participación social y la estrategia de protección del medio ambiente, trayendo al debate los desafíos que aún hay que superar, sobre la base de algunos ejemplos en Brasil y Chile.

### PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y CONSERVACIÓN

En el 2005, el mundo alcanzó un total de 144.296 áreas protegidas, que cubre un área de cercana a los 20 millones de km<sup>2</sup>, o el 12,9% de la superficie terrestre (Chape *et al.*, 2008). Este es definitivamente un logro, pero el establecimiento de estas áreas por sí solas no es suficiente para la conservación de la biodiversidad.

Muchas áreas protegidas se han establecido siguiendo las mismas normas *top-down* (arriba hacia abajo), de manera convencional y excluyente, donde no se ha tenido en cuenta factores sociales, culturales y políticos. Con frecuencia, a las comunidades se les prohíbe el uso de los recursos naturales que son históricamente importantes para su sustento, así como la mantención de su calidad de vida. Además, existe, en muchos casos, poca o casi nula consulta y/o información para la comprensión adecuada de las comunidades tradicionales asentadas cercanas a estos parques. Inevitablemente, esto ha provocado impactos sociales adversos en las comunidades, minando sus formas tradicionales de vivir. Este enfoque hostil de las estrategias de la conservación, así como políticas de protección reduccionistas y tecnocráticas, reducen la eficiencia y eficacia de las áreas protegidas y generan conflictos entre gestores de parques y comunidades locales.

Hay varias iniciativas relacionadas con la participación de la comunidad como una estrategia de conservación. Estas iniciativas incluyen la zonificación urbana y ambiental o la creación de áreas protegidas y desarrollo de sus planes de manejo con trabajos realizados por ONGs o instituciones de investigación (Simões *et al.* 2016; Gelcich *et al.* 2010).

Este artículo presenta dos casos en Brasil y uno en Chile: (i) ejemplos positivos de la construcción participativa de la gestión ambiental, siendo uno en una cuenca reservada por los límites de un área protegida (Parque Estatal de la Serra del Mar) y otro caso referente de co-manejo en zonas costeras de Chile; (ii) un ejemplo que requiere de mayor avance en el proceso de participación de la comunidad en el desarrollo/ revisión de la Zonificación Ecológica-Económica del Litoral Norte de São Paulo. Estos ejemplos traídos al debate se discuten a la luz de otros casos en el mundo.

### La participación conjunta de la comunidad en los procesos de toma de decisiones de desarrollo y conservación

El primer caso corresponde a las principales estrategias oficiales de aplicación del Plan de Manejo del Parque del Estado de la Serra do Mar (PESM), cuyos objetivos eran la gestión de conflictos en la presencia de los residentes y el uso y acceso a los recursos naturales y territorio en restricción (Simões, 2015). La hipótesis se basó en el mantenimiento de las poblaciones que viven en el área protegida; en particular, “que las comunidades tradicionales podrían contribuir a la integridad de la biodiversidad cuando se incluyen en la toma de decisiones a través de mecanismos participativos, integradores y reconocidos como legítimos por todos los actores”.

Este trabajo se desarrolló en acciones relacionadas con la planificación ambiental de la cuenca de ‘Iriri/Onça’, que nació de la necesidad de formular un instrumento de gestión y planificación del territorio que permita garantizar el derecho de residencia de los residentes del barrio de Ubatumirim<sup>1</sup>, con una historia de ocupación de más de doscientos años (Simões *et al.*, 2016). Las actividades participativas incluyeron reuniones y dinámicas sociales, la cartografía social, resultando en la co-gestión del territorio protegido.

Los trabajos de Simões y colaboradores plantean elementos importantes en la estrategia de conservación de la biodiversidad y de los recursos naturales, sobre la base de la participación de la comunidad tradicional.

El segundo caso, se desarrolla en Chile, a través de la implementación del co-manejo en la conservación de recursos marinos y el uso sustentable de estos en zonas costeras del centro y norte (Gelcich *et al.*, 2010). Allí se ha visto la relevancia de incorporar el saber local comunitario y la ciencia, a fin de lograr la sustentabilidad de recursos marinos. Lo que está muy acorde con lo que plantea Simões *et al.*, (2016). El aprendizaje mutuo entre la comunidad local y la ciencia a largo plazo dio lugar a la promulgación de leyes más sustentables<sup>2</sup>.

Esto, desde el punto de vista de la ciencia pos-normal, es considerado como el avance de la ciencia para la gente o con la gente, la que incorpora valores y saberes; que construye confianzas y genera y/u obtiene objetivos a través de una participación de abajo hacia arriba o “bottom-up”, donde se involucren a todos los actores interesados en todo el proceso de manejo. Esta estrategia también ha sido referente en diversas partes del mundo, como por ejemplo en el manejo de conflictos ambientales en la región de *British Columbia* y en el desarrollo de modelos de conservación de biodiversidad en Kalahari, Botswana (Fraser *et al.*, 2006). El co-manejo debe ser visto como un proceso adaptativo, donde se deben entender los cambios y generar retroalimentación entre políticas de administración, la comunidad local y los sistemas socio-ecológicos.<sup>3</sup> Esta iniciativa se llevó a cabo inicialmente en

1 La década de 1970 se crearon las Unidades de Conservación de Protección Integral, que restringe el uso de los recursos naturales y el acceso al territorio.

2 Ley de Pesca de 1991, que otorga áreas de manejo con derechos de uso exclusivo a las comunidades de pescadores organizados.

3 [http://proyectomcc.org.mx/wp-content/uploads/2016/01/13-Derechos\\_uso\\_co-manejo\\_pesca\\_artesanal\\_Chile..pdf](http://proyectomcc.org.mx/wp-content/uploads/2016/01/13-Derechos_uso_co-manejo_pesca_artesanal_Chile..pdf)

dos áreas en Chile: a) Estación costera las Cruces y b) Reserva de Mehuin y hoy día se extiende a otras. La premisa principal, es que los seres humanos son componentes reflexivos del ecosistema (Delgado *et al.* 2009), donde los sistemas socio-ecológicos son adaptativos (Holling, 2001); esto es, que existen interacciones entre sus componentes (bióticos, abióticos y seres humanos), y donde la participación de todos los actores es importante y necesaria para el desarrollo sustentable.



Figura 1a. Construcción de un modelo de la cuenca ‘Iriri/Onça’, a través de la cartografía social, del territorio de la comunidad tradicional de ‘Ubatumirim’, en la zona de influencia de las áreas protegidas. Fuente: Simões *et al.* (2016).



Figura 1b. El régimen de manejo de las Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos (AMERBs): una visión que reconoce a los humanos como parte del ecosistema lo que es fundamental para establecer bases ecológicas para el manejo y conservación. Fuente: Adaptado de Gelcich *et al.* (2010).

### Participación social en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo y la conservación: el caso del ZEE

Los beneficios para la sociedad con la aplicación de la Zonificación Ecológica-Económica (ZEE) en el territorio se refieren a: (a) la contribución a una mejor eficiencia del desarrollo de la política pública y el medio ambiente, (b) mejora de la capacidad de predecir los impactos ambientales y sociales que se derivan de los procesos de desarrollo, mediante el aumento de la capacidad para planificar y supervisar las condiciones de sostenibilidad, y (c) reducir los costos de ejecución de obras de infraestructura y la mejor selección de sitios para la asignación de las inversiones.

La implementación del ZEE, basada en la participación social, es una forma de redistribución del poder y la capacidad de regulación entre la esfera pública y privada, incluyendo la ampliación de la cooperación entre los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Para tener viabilidad política, el ZEE requiere de la participación basada en la movilización de organismos públicos relacionados y grupos sociales interesados, con el fin de captar y difundir los conceptos básicos de la zonificación, centrando los esfuerzos para impulsar las colaboraciones y compartir acciones comunes.

Entendido el propósito del ZEE, brevemente nos referiremos a la experiencia de revisión y actualización del actual ZEE previsto para la región costera del Litoral Norte de São Paulo<sup>4</sup>, que tiene implicaciones para las comunidades mencionadas en el primer ejemplo en Brasil.

El ZEE del Litoral Norte fue votado el año 2016 a través

4 Decreto del Estado n° 49.215/2004.

de audiencias públicas, habiéndose discutido durante cerca de tres años por la Secretaría de Medio Ambiente de São Paulo (SMA/CPLA), desde el aspecto técnico a la participación social. El proceso participativo del ZEE, que comenzó con su revisión/actualización (agosto-octubre de 2016), fue seguido de cerca hasta la fecha de la audiencia pública (octubre/noviembre, 2016). En todos los foros de discusión y participación, organizadas o por la administración municipal o por la sociedad civil, fue recurrente la necesidad de una discusión social más amplia, en especial con las comunidades tradicionales.

La consejera del Consejo Municipal de Medio Ambiente y del Colectivo de Organizaciones Ambientales de la ciudad de Ubatuba dijo que “... el Estado [en nombre de la Secretaría de Medio Ambiente] han ido a explicar lo que es la zonificación para las comunidades tradicionales cinco días antes de la audiencia pública. Esta información debería haber llegado hace años”, en referencia a cuatro reuniones hechas a una semana antes de las audiencias públicas organizadas por la Secretaría de Medio Ambiente del Estado. El Foro de las Comunidades Tradicionales (FCT)<sup>5</sup>, un importante liderazgo en la región, participó activamente en la búsqueda de oportunidades para la participación en este proceso, así como las organizaciones medioambientales, pero en muchas ocasiones se quejó del proceso de participación propuesto por la Secretaría de Medio Ambiente del Estado. Así, podemos concluir que por más que los objetivos del ZEE resultan beneficiosos siempre y cuando los esfuerzos institucionales no sean suficientes para la inclusión de las comunidades en el desarrollo sustentable y la conservación.



**Figura 2a.** Reunión organizada por el Foro de Comunidades Tradicional (FCT) y el Observatorio de Territorios Sostenibles y Saludables de la ‘Bocaina’ (OTSS). Actualización del ZEE Litoral Norte Paulista. Fuente: Registro fotográfico (Iwama, Allan Y., 2016.)



**Figura 2b.** La participación de las comunidades tradicionales y entidades ambientalistas, votación del proyecto de ley del ZEE Litoral Norte São Paulo. Fuente: Registro fotográfico (Ballabio, Tami A., 2016).

## CONCLUSIONES

La participación social es una estrategia importante en la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad frente al desafío que plantea la sustentabilidad. Como se ilustra en los ejemplos de esta comunicación, los principios que guían el concepto están basados en la proposición de que el empoderamiento de las comunidades locales en los procesos

<sup>5</sup> El Foro de Comunidades Tradicionales (FCT) de las provincias de ‘Angra dos Reis’, ‘Paraty’ y ‘Ubatuba’, creada en 2007, tienen la misión de “promover el desarrollo sostenible de los pueblos y comunidades tradicionales, con énfasis en el reconocimiento y la garantía de sus derechos territoriales”, disponible en: <http://otss.org.br/fortalecimento-do-fct/>

de toma de decisiones, son pasos vitales para la conservación de los territorios.

Por otro lado, la participación de la sociedad civil tiene limitaciones que se originan en las estructuras del Estado y no comprometidos con los procesos de democratización, la burocratización, la escasez de recursos, la ineficiencia, la inestabilidad de los proyectos que requieren la colaboración con los Gobiernos y también en los requisitos de calificación técnica y la política, los que deben guardar relación con el mantenimiento de la autonomía y la capacidad de representación efectiva.

Sin embargo, bajo una estrategia de gobernanza ambiental local es posible organizarse y lograr objetivos de conservación y de uso sustentable. Existen aún muchos desafíos para la participación de los actores locales en América Latina, como el caso de São Paulo (Brasil) y otros en Chile. Lo más importante es ir más allá de la etapa de diagnóstico, con el fin de obtener productos que sean útiles y adecuar el ‘lenguaje’ de los gestores locales para contribuir a los planes municipales, tales como los planes maestros. Además de esto, existe la necesidad de una cooperación estrecha del Estado con los Municipios o Provincias, además de consorcios de municipios, agencias y comités de cuencas y los centros de investigación

El reconocimiento de la pluralidad y la búsqueda de intereses comunes más allá de los casos abiertos, políticas ambientales urbanas o diferencias, debe guiar los procesos participativos, a pesar de las dificultades inherentes, tales como la construcción de un propósito o idea de interés público. Por último, la perspectiva de la co-gestión adaptativa es una forma deseable a integrar los diferentes intereses y conocimientos involucrados en la gestión de un territorio. El proceso participativo no es igual para todos los “sistemas” socio-ecológicos; es más contextual y se constituye en un proceso individual, basado en la participación local y la empoderación. Se configura en un esfuerzo colectivo para hacer frente de forma proactiva a los problemas ambientales, así como a conflictos que se han encontrado en diferentes territorios.

## BIBLIOGRAFÍA

CHAPE, S., M. SPALDING, M. TAYLOR, A. PUTNEY, N. ISHWARAN, J. THORSELL, D. BLASCO, J. ROBERTSON, P. BRIDGEWATER, J. HARRISON, AND E. MCMANUS. (2008). *History, definitions, value and global perspective*. Pages 1–35 in S. Chape, M. Spalding, and M. Jenkins, editors. *The world’s protected areas—status, values and prospect in the 21st century*. University of California Press, Los Angeles, California, USA.

DELGADO, L.E.; MARÍN V.H.; BACHMANN, P.L.; & TORRES-GÓMEZ, M. (2009). Conceptual models for ecosystem management through the participation of local social actors: the Río Cruces wetland conflict. *Ecology and Society* 14(1): 50. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss1/art50/>

GELCICH, S.; HUGHES, T.P.; OLSSON, P.; FOLKE, C.; DEFEQ, O.; FERNÁNDEZ, M.; FOALE, S.; GUNDERSON, L.H.; RODRÍGUEZ-SICKERT, C.; SCHEFFER, M.; STENECK, R.S.; & CASTILLA, J.C. (2010). Navigating transformations in governance of Chilean marine coastal resources. *PNAS*, 107: 16794-16799. <http://dx.doi.org/10.1073/pnas.1012021107>

FRASER, E.D.G.; DOUGILL, A.; MABEE, W.; REED, M. S.; & McALPINE, P. (2006). Bottom up and top down: analysis of participatory processes for sustainability indicator identification as a pathway to community empowerment and sustainable environmental management. *Journal of Environmental Management* 78(2):114–127.

HOLLING, C. S. (2001). Understanding the complexity of economic, ecological and social systems. *Ecosystems* 4: 390- 405.

SIMÕES, E. (2015). *Territórios em disputa: do impasse ao jogo compartilhado entre técnicos e residentes - Parque Estadual da Serra do Mar*. 1ed. São Paulo: Annablume/Fapesp. 448p.

SIMÕES, E.; NAVARRO, F.C.S.; BUSSOLOTTI, J.; ALVES JUNIOR, J.I. (2016). *Planejamento Ambiental da Bacia Hidrográfica do Ubatumirim - instrumento de justiça socioambiental*. 1ª. ed. SAO PAULO: Páginas & Letras, 2016. 114 p.

CLACSO  50 AÑOS — Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales



## 8º CONFERENCIA LATINOAMERICANA y CARIBEÑA de CIENCIAS SOCIALES

LAS LUCHAS POR LA IGUALDAD, LA JUSTICIA SOCIAL  
Y LA DEMOCRACIA EN UN MUNDO TURBULENTO

## PRIMER FORO MUNDIAL DEL PENSAMIENTO CRÍTICO

26º ASAMBLEA GENERAL DE CLACSO



**Buenos Aires, Argentina**

**19 al 23 de noviembre de 2018**

#clacso2018

La **Conferencia #CLACSO2018** constituye un espacio amplio, plural y abierto, donde se expresarán aportes e intervenciones de líderes mundiales que representan y expresan los ideales de lucha por sociedades más justas e igualitarias, intelectuales progresistas de los más diversos campos teóricos y disciplinarios, activistas y dirigentes de movimientos sociales y populares, organizaciones de estudiantes, redes y grupos de jóvenes que actúan en la construcción, promoción y defensa de la democracia, la comunicación alternativa y la movilización ciudadana, organismos de derechos humanos, de lucha por el derechos a la educación y la escuela pública, movimientos y organizaciones feministas, antirracistas, antimperialistas, decoloniales y ecologistas, así como docentes, investigadores/as y estudiantes de todos los campos del conocimiento, especialmente, de las ciencias sociales y las humanidades.



PRESENTA UNA PONENCIA INDIVIDUAL O GRUPAL EN  
ALGUNO DE LOS 36 EJES TEMÁTICOS DE #CLACSO2018



[www.clacso.org](http://www.clacso.org)

#CLACSO2018



[www.clacso.org.ar/conferencia2018](http://www.clacso.org.ar/conferencia2018)

[conferencia2018@clacso.edu.ar](mailto:conferencia2018@clacso.edu.ar)

[www.clacso.org](http://www.clacso.org)